Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 605 **Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking**

Nr. 173 **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENALNDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2015

Hierbij heeft het kabinet het genoegen u het rapport *Gender Sense & Sensitivity* (2007–2014) en de beleidsreactie daarop aan te bieden[1]. Het rapport betreft een doorlichting van de Nederlandse bijdrage aan vrouwenrechten en gelijke rechten en kansen voor vrouwen en mannen (gendergelijkheid) wereldwijd en specifiek in dertien partnerlanden. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De beleidsdoorlichting komt op een gepast moment; dit jaar staat de wereld stil bij het Actieplan van de Beijing Wereld Vrouwenconferentie 20 jaar geleden en bij 15 jaar werken voor Vrouwen, Vrede en Veiligheid. Bij de afgelopen Algemene Vergadering van de Verenigde Naties zijn de *Global Goals* aangenomen, waarin vrouwenrechten en gendergelijkheid stevig verankerd zijn. Duidelijk is dat er wereldwijd nog veel werk te verrichten valt om gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes te verwezenlijken. Nederland blijft zich daar hard voor maken.

De beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is om een beeld te geven van de relevantie, doeltreffendheid, duurzaamheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet voor vrouwenrechten en gendergelijkheid in het buitenlands beleid en daaraan lessen te ontlenen voor de toekomst. Gedurende de beoordeelde periode (met uitzondering van 2007 toen er ca. 4 miljoen Euro beschikbaar was) heeft Nederland gemiddeld 40 miljoen Euro per jaar geoormerkt voor eigenstandige programma's voor bevordering van vrouwenrechten. Behalve de beoordeling van deze

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-32605-173
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

programma's, heeft IOB geanalyseerd in welke mate het beleid voor vrouwenrechten en gendergelijkheid gestalte heeft gekregen in de overige prioriteitsgebieden van ontwikkelingssamenwerking, in het mensenrechtenbeleid, in het beleid voor veiligheid en rechtsorde en in de multilaterale samenwerking. De evaluatie richt zich op de resultaten in de thema's uitbanning van geweld tegen vrouwen, onderwijs, politieke participatie, voedselzekerheid, water en sanitatie, economische ontwikkeling en vrede en veiligheid.

Het onderzoek van IOB is omvangrijk van opzet. Het MDG3 fonds en het beleid voor vrouwen, vrede en veiligheid zijn in aparte deelstudies onder de loep genomen. Een synthese van academische publicaties (separaat rapport getiteld *Premises and Promises*) verschaft een basis om de aannames die ten grondslag liggen aan het Nederlandse beleid tegen het licht te houden.

De evaluatie richt zich op beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

(1) Wat heeft de regering gemotiveerd om op het internationale toneel een actieve rol te spelen in de aanpak van gendervraagstukken?
(2) Wat waren de doelen en belangrijkste kenmerken van het internationale beleid voor gendergelijkheid en van de strategieën om die doelen te bereiken en hoe hangen die samen met het nationale emancipatiebeleid?
(3) Is gendergelijkheid onderdeel geweest van het beleid met betrekking tot (partner)landen en van thematisch beleid, alsook van concrete interventies en benaderingen en blijkt dit uit de verschillende fases van de beleids- en programmacyclus?
(4) Wat waren de resultaten van deze interventies in termen van verbetering van de omstandigheden voor vrouwen en zijn deze resultaten duurzaam gebleken?
(5) Welke financiële en institutionele middelen werden ingezet voor de uitvoering van het beleid voor gendergelijkheid en werden die efficiënt aangewend?

In het navolgende zal ingegaan worden op de voornaamste bevindingen van IOB en de reactie van het kabinet daarop. Waar van toepassing, zullen voornemens voor toekomstige inzet worden toegelicht.

Motivatie voor beleid

Dat vrouwen wereldwijd te maken hebben met structurele achterstelling is onbetwist, zo stelt IOB. De verandering die nodig is om deze achterstelling te doorbreken verloopt langzaam, en soms is er zelfs sprake van terugval. Deze ongelijkheid is een fundamentele schending van de internationaal overeengekomen mensenrechten. Dat bood voor opeenvolgende kabinetten een overtuigende motivatie om zich in te zetten voor vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Reactie

Het kabinet herkent zich in deze motivatie en onderschrijft het belang én de urgentie van blijvende inzet voor vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Wereldwijd verbetert de positie van vrouwen langzaam. Het inzicht groeit dat een sterkere deelname van vrouwen aan alle maatschappelijke processen van politiek, economie en veiligheid bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en meer stabiliteit.

Maar, zo constateert de VN, «*Change has not been deep enough, nor comprehensive, and it is not irreversible*»[2]. Op het gebied van onderwijs en gezondheid is de grootste vooruitgang geboekt. Maar de economische deelname van vrouwen blijft achter bij die van mannen[3] en politieke participatie en leiderschap blijft nog verder achter[4]. Ook op specifieke terreinen blijven de uitdagingen groot: Vrouwen die te maken hebben met meervoudige discriminatie en achterstand kunnen zich zeer moeizaam ontworstelen aan extreme armoede. Een op drie vrouwen in de wereld krijgt tijdens haar leven te maken met geweld.[5] Seksuele en reproductieve rechten en gezondheid zijn voor veel vrouwen nog onvoldoende bereikbaar, met grote consequenties voor hun kansen in het leven. In situaties van conflict worden vrouwen geconfronteerd met (seksueel) geweld en tegelijkertijd de zorg om met hun kinderen te overleven in ineenstortende economieën en gemeenschappen. Vrouwen vormen het doelwit van de misogynie van gewelddadig extremistische ideologieën; hun rechten worden ingeperkt en seksueel en ander gericht geweld wordt ingezet als tactisch wapen. In de internationale arena vinden conservatieve krachten elkaar om – vaak met beroep op nationale soevereiniteit, traditie of religie – sommige vrouwenrechten assertief ter discussie te stellen.

In deze internationale context van kansen en bedreigingen kiest het kabinet voor een actief beleid van partnerschappen met (nieuwe) medestanders, dialoog met andersdenkenden en diplomatieke inzet om de internationale kaders te scheppen en borgen. Want dat het juist nu broodnodig is te blijven werken aan gelijke rechten en kansen voor vrouwen, én dat het loont, staat voor het kabinet buiten kijf. Dat is niet alleen een kwestie van rechtvaardigheid, maar leidt ook tot betere oplossingen voor iedereen.

Kenmerken van beleid

IOB concludeert dat het beleid gedurende de evaluatieperiode vrij consistent is geweest. Opeenvolgende kabinetten hebben steun voor wereldwijde naleving van vrouwenrechten uitgedragen.

Gendergelijkheid heeft betrekking op de ongelijke machtsverhoudingen tussen vrouwen en mannen die vorm krijgen binnen de specifieke historische, culturele en sociaaleconomische context en tot uiting komen in tradities en opvattingen. In algemene termen heeft in het Nederlandse beleid door de jaren heen de nadruk meer gelegen op *vrouwen* dan op *gendergelijkheid.* Het mensenrechtenperspectief heeft consistent de boventoon gevoerd. Dat verklaart ook het belang dat Nederland hecht aan internationale normstelling en onze actieve rol in de Verenigde Naties (VN). Volgens IOB is de nadruk op de rechtendimensie, gezien de aanhoudende achterstelling van vrouwen, volkomen gerechtvaardigd.

In navolging van de afspraken van de Wereld Vrouwenconferentie van Beijing zijn donorlanden zich gaan richten op de integratie van vrouwenrechten en gendergelijkheid in alle beleidsstukken, programma's en projecten, de zogenaamde *gender mainstreaming.* In toenemende mate

---

[2] Review and appraisal of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcomes of the twenty-third special session of the General Assembly Report of the Secretary-General, ECOSOC E/CN.6/2015/3

[3] IOB (2015), Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality, pp. 45–46

[4] IOB (2015), Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality, pp. 90–93

[5] IOB (2015), Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality, pp. 16–20

worden daarvoor instrumentalistische argumenten ingezet: integratie van gender zou effectiviteitswinst opleveren in programma's voor economische ontwikkeling en armoedebestrijding (*smart economics*), voor inclusieve besluitvorming (*smart politics*), en voor internationale veiligheid (*smart security*).

IOB is van mening dat dergelijke argumenten vanuit het rechtenperspectief niet nodig en zelfs contraproductief kunnen zijn, omdat ze de aandacht kunnen afleiden van de specifieke belangen en behoeften van vrouwen en de belemmeringen die zij ondervinden. Bovendien stelt IOB dat de onderbouwing van deze argumentatie vooralsnog zwak is. Het bewijs dat gendergelijkheid, in het bijzonder in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, bijdraagt aan economische groei is bijvoorbeeld veel consistenter en robuuster dan het bewijs dat economische groei bijdraagt aan gendergelijkheid op het gebied van gezondheid, welzijn en rechten.

Reactie

De conclusie van IOB dat het beleid door de jaren heen consistent is geweest, ziet het kabinet als een bevestiging van het belang en de urgentie om te blijven werken aan gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes. Het uitgangspunt blijft rechtvaardigheid. Maar het kabinet acht bevordering van rechten enerzijds en van economische ontwikkeling, toegang tot productieve hulpbronnen, veiligheid en inclusief bestuur anderzijds, geen elkaar uitsluitende doelen. Bij de bevordering van deelname van vrouwen moeten hun rechten wel steeds bewaakt worden, om te voorkomen dat andere belangen die van vrouwen wegdrukken. De bijdrage die vrouwen kunnen leveren aan economische groei, inclusief bestuur en stabiliteit mag niet ten koste gaan van hun rechten en welzijn.

Daarom gaat het kabinet door met de gerichte steun aan maatschappelijke organisaties voor vrouwenrechten wereldwijd. Deze organisaties en ook individuele vrouwenrechtenverdedigers spelen een cruciale rol bij het aanjagen, agenderen en monitoren van rechten, alsook aanklagen van schendingen daarvan. Vrouwen en hun organisaties dragen zo bij aan *empowerment*; een voorwaarde voor participatie en leiderschap van vrouwen in politiek, economie en veiligheid. Het kabinet wil bevorderen dat deze organisaties nauwer gaan samenwerken met overheden, bedrijven, krijgsmachten en andere instituties. Op deze wijze kunnen zij mede borgen dat rechten en welzijn van vrouwen niet ondergeschikt gemaakt worden aan doelstellingen van groei of stabiliteit.

Het *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW) fonds vormt de kern van de Nederlandse steun aan organisaties voor vrouwenrechten. Ook via het Mensenrechtenfonds, enkele Strategische Partnerschappen voor Samenspraak en Tegenspraak, de uitvoering van het Nationale Actieplan 1325 en vrijwillige bijdragen aan o.a. de VN vrouwenorganisatie UNWomen worden vrouwenrechtenorganisaties bereikt en gesteund. Het kabinet beseft dat veel verdedigers van vrouwenrechten werken in gevaarlijke omstandigheden. Steun aan en bescherming van deze activisten is prioritair in het mensenrechtenbeleid.

Overigens spreekt het voor zich dat ook mannen voorvechters van gendergelijkheid kunnen zijn. Grotere gendergelijkheid gaat niet alleen over empowerment van vrouwen, maar ook om meer gelijkwaardige verhoudingen tussen mannen en vrouwen. Ook mannen en jongens hebben baat bij versoepeling van starre opvattingen over wat mannelijk en vrouwelijk is.

Integratie van gender in beleid en programmering

Tijdens de evaluatieperiode heeft de nadruk op vrouwenrechten en gendergelijkheid binnen een aantal relevante thema's gestalte gekregen: uitbanning van geweld tegen vrouwen, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten[6], onderwijs, politieke participatie, economische participatie, toegang tot productieve hulpbronnen, alsook vrede en veiligheid. Uit de evaluatie komt een variabel beeld naar voren. Het voornemen om gender te integreren in deze beleidsterreinen is niet consistent uitgevoerd; noch bij de ontwikkeling van beleid, noch bij de uitvoering in programma's en projecten.

De prioriteit voor *uitbanning van geweld tegen vrouwen* was terug te vinden in het MDG3 fonds en het daarop volgende fonds *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW), in het Mensenrechtenfonds, in het Nationale Actieplan 1325 en in bilaterale programma's, bijvoorbeeld in Mozambique en Bangladesh. Geweld tegen vrouwen, ook in (post)conflictlanden, werd consistent aan de orde gesteld in diplomatieke interventies in de VN, de Raad van Europa en de Mensenrechtenraad, en vormde een aandachtspunt in internationale vakbondsprogramma's. Op het gebied van *onderwijs* waren vrouwenrechten een prominent en veelal succesvol aandachtspunt. *Leiderschap en politieke participatie van vrouwen* vormden een prioriteit binnen alle eigenstandige programma's, maar bleven buiten beschouwing bij het fonds voor ondersteuning van politieke partijen. Het thema *toegang tot productieve hulpbronnen* was een prioriteit voor het MDG3 fonds en voor FLOW. Het vraagstuk van landrechten voor vrouwen werd opgenomen in de landenprogramma's in Burundi, Mozambique en Rwanda en in multilaterale programma's die Nederland steunt, zoals de International Land Coalition en het Global Land Tool Network. In de programma's voor *vrede en veiligheid*, zoals het Stabiliteitsfonds, het Wederopbouwfonds en het VN Peacebuilding Fund was de aandacht beperkt. Vrouwenrechten en gendergelijkheid waren nagenoeg afwezig in centraal gefinancierde programma's voor de *private sector*. Het Dutch Good Growth Fund zou een breuk met deze traditie kunnen betekenen.

IOB stelt tenslotte dat er in de praktijk weinig wisselwerking tot stand is gekomen tussen de programma's voor vrouwenrechtenorganisaties en programma's binnen de prioritaire beleidsterreinen.

Reactie

Het kabinet herkent het beeld dat IOB schetst waarbij de politieke prioriteit voor gendergelijkheid ongelijkmatig zijn weg vindt naar programma's en projecten.

Sinds het concept *gender mainstreaming* bij de Wereld Vrouwenconferentie in Beijing 20 jaar geleden werd gelanceerd, is de praktijk ervan weerbarstig gebleken, niet alleen in Nederland. De integratie van gender in andere beleidsterreinen, zoals de speerpunten van ontwikkelingssamenwerking of het veiligheidsbeleid, blijkt vooral dan effectief te zijn als de genderdoelstellingen en de doelstellingen van het beleidsterrein overeenkomen. De VN presenteerde bijvoorbeeld recent nieuwe onderbouwing voor het belang van betrokkenheid van vrouwen bij vredesprocessen. Dat is een doel op zich. Maar vredesprocessen worden er ook effectiever door; de kansen op het bereiken van akkoorden en implementatie daarvan nemen toe, en de akkoorden houden langer stand. Ook leidt

[6] Aan dit thema is een aparte evaluatie gewijd: «Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007–2012», IOB 2013.

deelname van vrouwen tot een grotere rol van andere actoren, zoals civil society, bij vredesakkoorden en hun uitvoering[7].

Om te bepalen waar de strategische kansen liggen voor integratie van gender in de prioritaire beleidsterreinen wil het kabinet consistenter dan voorheen gebruik maken van genderanalyses. Die brengen de lokale genderverhoudingen in kaart, identificeren de behoeften en mogelijkheden van vrouwen én mannen en leggen de basis voor specifieke doelen voor positieverbetering van vrouwen. Dat zal ook bijdragen aan verbetering van monitoring en evaluatie.

Genderanalyses zullen vaak leiden tot het inzicht dat voor verbetering van de positie van vrouwen inzet op velerlei vlak nodig is. Het zijn de gedragsregels, wetten, normen en praktijken van alledag die bepalen hoeveel ruimte vrouwen krijgen, die de randvoorwaarden vormen voor gendergelijkheid. Zo is het bijvoorbeeld niet voldoende om vrouwen meer toegang tot werk te bieden zonder leefbaar loon, zonder bescherming tegen geweld thuis, onderweg of op de werkvloer, of zonder zeggenschap over de omvang van hun families, zwangerschapsverlof, medische zorg of kinderopvang. Het kabinet maakt zich hard voor verbetering van die randvoorwaarden door in verschillende sectoren samenwerking met organisaties voor vrouwenrechten te bevorderen. Door hun kennis van de lokale context zijn zij goed gepositioneerd om de beoogde verbeteringen mee vorm te geven.

Een voorbeeld ter illustratie is de aanpak binnen de private sector ontwikkeling. Voor veel bedrijven en landen zou grotere arbeidsparticipatie van vrouwen leiden tot hogere rendementen en groeicijfers, en wereldwijd investeren bedrijven aanzienlijk in vrouwen. Deze investeringen hebben niet altijd impact als er onvoldoende oog is voor de randvoorwaarden voor vrouwen, zoals kinderopvang en zorgtaken, leefbare lonen en bescherming tegen geweld. Nederland ondersteunt de ontwikkeling van bedrijfsstrategieën waarbij wel voldoende aandacht is voor deze randvoorwaarden. Daarbij is samenwerking met andere partners geboden. De textielsector in Bangladesh is een goed voorbeeld. Vrouwen maken het grootste deel uit van de werknemers. Om iets te doen aan hun arbeidsomstandigheden draagt Nederland bij aan brede coalities van de overheid, lokale fabrieken, internationale kledingmerken, vakbonden en internationale organisaties. Die coalities richten zich niet alleen op een veilige werkomgeving, maar ook op leefbaar loon, toegang tot seksuele en reproductieve zorg en bescherming tegen geweld op de werkvloer.

Ook binnen de andere prioritaire beleidsterreinen (voedselzekerheid, water, seksuele en reproductieve rechten en gezondheid, veiligheid en rechtsorde, klimaat, humanitaire hulp) wil het kabinet meer gaan werken volgens de hierboven geschetste aanpak.

Diplomatieke inzet

Met zijn diplomatieke inzet heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de vaststelling van internationaal aanvaarde normen voor vrouwenrechten en gendergelijkheid en aan het toezicht op de naleving daarvan door de lidstaten van de VN, zo stelt IOB. De focus heeft daarbij gelegen op bestrijding van geweld tegen vrouwen en de uitvoering van Veiligheids-

---

[7] Thania Paffenholz et al., «Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and
Sustainability of Peace Negotiations and Implementation» (Graduate Institute Geneva, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, April 13, 2015).

raadsresolutie 1325. Ook in Europa maakt Nederland zich sterk voor vrouwenrechten, zowel in het interne als het externe EU beleid. Hoewel resultaten moeilijk te meten zijn, is het belang van deze diplomatieke interventies meer dan symbolisch. Internationale normen vormen de bron bij uitstek voor lobby op lokaal niveau en voor het ter verantwoording roepen van autoriteiten. Ook hebben die internationale normen als kader gediend voor de bilaterale politieke dialoog.

Reactie

De constatering dat de Nederlandse diplomatieke inspanningen verschil maken motiveren het kabinet om die lijn met kracht te blijven volgen. Het blijft nodig om internationale kaders en toezichtmechanismen te behouden, verder te versterken, en de uitvoering ervan te bevorderen. Sommige vrouwenrechten liggen immers opnieuw onder vuur en worden – met een beroep op nationale soevereiniteit – ondergeschikt gemaakt aan traditie of religie. Het kabinet wil zich juist hardmaken voor die thema's die nog onvoldoende zijn verankerd in bestaande kaders of waar de uitvoering tekortschiet: kindhuwelijken; geweld tegen vrouwen; vrouwen, vrede en veiligheid; verdedigers van vrouwenrechten; en seksuele en reproductieve rechten. Nieuwe allianties – ook met andersdenkenden – zijn nodig vooruitgang te maken voor vrouwenrechten.

Het kabinet zet diplomatie voor vrouwenrechten breder in dan bij de reguliere fora zoals de jaarlijkse VN *Commission on the Status of Women*. De nieuwe *Global Goals*, het lidmaatschap van de VN Mensenrechtenraad, de kandidatuur voor de VN Veiligheidsraad en andere fora rond prioritaire thema's als veiligheid, klimaat, handel, grondstoffen bieden kansen om de rechten van vrouwen te bevorderen.

Diplomatie en politieke dialoog worden ook bilateraal ingezet, bijvoorbeeld om zorgen van maatschappelijke partners kracht bij te zetten, of om overheden aan te sporen tot of te ondersteunen bij de nodige actie. Zo spreekt Nederland autoriteiten aan op het belang van speelruimte en veiligheid voor maatschappelijke organisaties en activisten die werken voor vrouwenrechten.

Diplomatie helpt ook om partners die niet eerder samenwerkten met elkaar in contact te brengen. Bijvoorbeeld om relaties tussen vrouwenorganisaties en overheden, bedrijven en andere instellingen te helpen opbouwen; en om de stem van vrouwen gehoord te krijgen op het internationale diplomatieke toneel.

Effectiviteit

Uit de evaluatie blijkt dat het moeilijk is een oordeel te geven over de effectiviteit van het genderbeleid. Genderanalyses zijn veelal achterwege gebleven bij de vorming van beleid of programmering, evenals gender specifieke indicatoren. Daardoor is monitoring en evaluatie van resultaten slechts beperkt mogelijk.

Uit de evaluatie van het MDG3 fonds komt naar voren dat veel van de uit dat fonds ondersteunde vrouwenorganisaties nog niet zonder externe financiering kunnen. Vaak is dat zo omdat deze organisaties de leemtes vullen die het gevolg zijn van onwil van de overheid om vrouwen bij te staan, bijvoorbeeld als zij slachtoffer zijn van geweld.

Juist deze organisaties, die inzicht hebben in wat er lokaal speelt, worstelen om te overleven en hebben langdurige steun nodig, zo stelt IOB. Die steun zou gericht moeten zijn op versterking van hun institu-

tionele capaciteit in plaats van op de uitvoering van kortlopende projecten. IOB waarschuwt te waken voor een exclusieve focus op vrouwenorganisaties. Om verbetering te brengen in genderverhoudingen is ook samenwerking met (conservatieve) mannen nodig.

Reactie

Nederland onderscheidt zich door zijn oormerking van middelen voor vrouwenrechten. Historisch gezien moeten verbeteringen in de positie en rechten van vrouwen op het conto van de vrouwenbeweging worden geschreven. Organisaties voor vrouwenrechten – die kunnen bestaan uit vrouwen én mannen – zijn onze strategische partners in internationale en bilaterale diplomatie. Het is terecht dat IOB opmerkt dat de steun aan vrouwenorganisaties – groot én klein, lokaal én internationaal – langdurig moet zijn en gericht op de versterking van hun capaciteit. Het recent gelanceerde FLOW 2016–2020 is op basis van die uitgangspunten ingericht. Ook verwacht het nieuwe FLOW van de maatschappelijke organisaties dat zij de samenwerking zoeken met instituties in bestuur, economie en samenleving om de resultaten voor gendergelijkheid beter te laten beklijven.

Resultaten van de inzet voor vrouwenrechten en gendergelijkheid zullen beter inzichtelijk gemaakt worden door consistenter gebruik van genderanalyses voorafgaand aan programmering, en door strikte voorwaarden te stellen voor monitoren en evaluatie bij nieuwe subsidies.

Efficiëntie en middelen

Net zoals andere donoren hanteerde Nederland tijdens de evaluatieperiode een tweesporenbenadering: naast de integratie van het genderperspectief in de verschillende beleidsterreinen was er een eigenstandig programma voor ondersteuning van maatschappelijke organisaties voor vrouwenrechten. Uit het betreffende begrotingsartikel werden het MDG3 fonds (2008–2011) en later FLOW (2012–2015) bekostigd, evenals programmering onder het NAP 1325, het programma Women on the Frontline en de vrijwillige bijdragen aan UN Women en het UN Trust Fund to End Violence Against Women. Vanwege het inconsistente gebruik van de zogenaamde *gender marker*, die donoren in OESO-kader zijn overeengekomen, is moeilijk te berekenen wat de financiële investeringen voor *gender mainstreaming* zijn geweest.

Naar de mening van IOB is Nederland het aan zijn stand verplicht om consequent in praktijk te brengen wat met de mond beleden wordt. Dat betekent dat gendervraagstukken in alle fases van beleid, programmering en projecten aan bod moeten komen. Dat is niet consistent gebeurd. De organisatorische factoren die dat hebben beïnvloed zijn beperkte beschikbaarheid van kennis en training, onduidelijke positionering van de gender eenheid in de organisatie, het ontbreken van een goed mechanisme voor rekenschap bij uitblijvende resultaten.

Reactie

Het kabinet ziet het werk voor vrouwenrechten en gendergelijkheid als urgent, maar ook als een investering voor de lange termijn. Vanzelfsprekend kan een transformatie van diep verankerde (machts)verhoudingen – en daar gaat het om bij gendergelijkheid – niet van vandaag op morgen worden gerealiseerd. In dat licht verrassen de kritische bevindingen van IOB niet; wel geven ze aanleiding tot herbezinning over de meest efficiënte organisatorische aanpak.

De Task Force Gendergelijkheid en Vrouwenrechten is in maart 2014 opgericht; daarmee is deskundigheid binnen het ministerie beter georganiseerd en breder beschikbaar. Er is een extern expertisecentrum dat op verzoek van ambassades, directies en uitvoerende organisaties advies en ondersteuning biedt. Dit heeft geleid tot een toename van initiatieven om vrouwenrechten te integreren in de planning, programmering en uitvoering van de speerpunten van ontwikkelingssamenwerking en andere beleidsvelden. Dat komt ook in de documenten voor Meerjarige Strategische Planning tot uiting.

Voortdurende samenwerking, kennisdeling, en resultaatmeting voor gendergelijkheid blijven ook de komende tijd de aandacht vragen. Succesvolle integratie van gender is niet alleen een zaak van procedures en richtlijnen maar ook van bewustwording, motivatie, inspiratie en rekenschap. Voor de werkwijze binnen het ministerie zal een plan van aanpak ontwikkeld worden.

Het belang van onderzoek en kennisontwikkeling onderschrijft het kabinet graag. De Kennisplatforms voor Ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse deelname in de *Umbrella Facility for Gender Equality* van de Wereldbankgroep dragen bij aan beter inzicht in wat werkt voor gendergelijkheid.

MDG3 fonds

In de deelstudie over het MDG3 fonds stelt IOB dat eigenstandige financiering voor organisaties die zich inzetten voor gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes nodig blijft. Ongelijkheid blijft in veel landen hoog en de verworvenheden waar vrouwen al decennia voor vechten liggen opnieuw onder vuur. Genderongelijkheid is een complex fenomeen en duurzame verandering vereist langdurige, contextgerichte inzet en betrokkenheid van formele én informele instituties en organisaties, de overheid, maatschappelijke organisaties en van zowel vrouwen als mannen.

Met het MDG3 fonds zijn weliswaar veel vrouwen en organisaties bereikt maar IOB zet vraagtekens bij de effectiviteit, de duurzaamheid en de efficiëntie van de gesubsidieerde activiteiten. De openstelling van het MDG3 fonds voor organisaties uit de hele wereld heeft geleid tot een zekere mate van versnippering. Ook ontbrak het aan een raamwerk van gemeenschappelijke doelen en indicatoren om de voortgang te meten, te leren van ervaringen en resultaten zichtbaar te maken. De rol van zuidelijke partners bleef te vaak beperkt tot het bereiken van korte-termijn projectdoelen. Uitbesteding van het beheer van het MDG3 fonds is niet bevorderlijk geweest voor een vruchtbare wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

Reactie

Het kabinet heeft besloten om maatschappelijke organisaties die opkomen voor vrouwenrechten te blijven financieren. De IOB bevindingen zijn geïncorporeerd in het recent gepubliceerde subsidiekader voor FLOW (2016–2020). Dat verlangt van organisaties dat ze strategische keuzes maken, waar mogelijk de samenwerking opzoeken met institutionele partners, een overtuigende interventielogica ontwikkelen en indicatoren voor het meten van de voortgang vaststellen. Dat vraagt om capaciteitsopbouw bij de (vooral kleinere) uitvoerende organisaties. Ook daar voorziet het nieuwe subsidiekader in.

Om de wisselwerking tussen beleid en uitvoering te verbeteren, maximaal van ervaringen te leren en resultaten zichtbaar te maken is besloten om de uitvoering van het nieuwe FLOW in eigen beheer te houden.

Vrouwen, Vrede en Veiligheid

IOB stelt op basis van de deelstudie over vrouwen, vrede en veiligheid dat de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties binnen het nationaal actieplan 1325, zowel diplomatiek als in termen van bewustwording, succesvol is gebleken. Met de allocatie van 4 miljoen Euro per jaar is Nederland een van de weinige landen die gehoor geeft aan de oproep van de Secretaris Generaal van de VN tot het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de uitvoering van Veiligheidsraadsresolutie 1325.

Tegelijkertijd komt uit de evaluatie naar voren dat de complementaire rollen van de deelnemers aan het partnerschap, i.c. Buitenlandse Zaken, andere ministeries en maatschappelijke organisaties, niet maximaal benut zijn. Buitenlandse Zaken had zich meer kunnen richten op de systematische integratie van vrouwenrechten en gendergelijkheid in het brede veiligheidsbeleid terwijl de deelnemende maatschappelijke organisaties zich meer hadden kunnen concentreren op het bereiken van concrete resultaten voor vrouwen in conflictgebieden.

Reactie

De overheid is inderdaad de eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van de resolutie. Het Nationaal Actieplan 1325 is daarvoor één van de instrumenten, met als kern de meerwaarde van samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Opeenvolgende actieplannen hebben aandacht voor de rol en positie van vrouwen in conflictsituaties en het draagvlak voor integratie van een genderperspectief in het brede beleid bevorderd, maar die integratie is inderdaad nog niet systematisch. Deze constatering neemt het kabinet ter harte. Zoals door IOB gesuggereerd, zal hiervoor een zelfstandige strategie worden ontwikkeld, die later dit jaar met Uw Kamer gedeeld wordt. Van de bevindingen van IOB zal gebruik worden gemaakt bij de formulering van het derde Nationaal Actieplan voor de periode 2016–2019.

Tot slot

Dat Nederland voorvechter is en blijft voor gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes behoeft geen betoog. Dat is een kwestie van rechtvaardigheid en meer dan slechts een «vrouwenzaak». Als het potentieel van vrouwen structureel onderbenut blijft, is iedereen slechter af – vrouwen én mannen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen